

Gesetzentwurf

der Bundesregierung

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Seeverkehrs

A. Zielsetzung

Verschiedene Gesetze, die Sachgebiete des Seeverkehrs und verwandte Gebiete regeln, enthalten Ermächtigungen zum Erlass von Gebührenordnungen. Durch Gebühren, Abgaben und Entgelte werden Aufwendungen für Amtshandlungen der Behörden (z. B. Erteilung von Sicherheitszeugnissen für Schiffe), Leistungen der öffentlichen Hand (z. B. Betrieb und Unterhaltung des Nord-Ostsee-Kanals) oder öffentlich-rechtliche Dienstleistungen von privaten Personen (z. B. Seelotsen) abgegolten. Diese Ermächtigungsvorschriften sehen in der Regel Mindest- und Höchstsätze vor, in deren Rahmen dem Verordnungsgeber die Festsetzung der Einzelgebühren für bestimmte Tatbestände obliegt. Die in den Ermächtigungsvorschriften zuletzt in den Jahren 1969 und 1970 festgelegten Sätze sind verschiedentlich nicht mehr kostendeckend.

Nach der neueren Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichts ist eine Aufnahme von Mindest- und Höchstsätzen in eine Ermächtigung zum Erlass von Gebührenvorschriften dann nicht erforderlich, wenn die Ermächtigung nach der Tatbestandsseite hinreichend bestimmt ist und ihr die Grundsätze der Verhältnismäßigkeit und Kostendeckung zugrunde liegen, wie sie im Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 823) formuliert worden sind. Neuere Bundesgesetze sind dieser Linie bereits gefolgt.

Ziel des vorliegenden Gesetzentwurfs ist es, das bisherige Kostenrecht dieser Rechtsprechung anzupassen, um damit dem Verordnungsgeber einen erweiterten Bewegungsraum für unvermeidbar notwendige Kostenkorrekturen einzuräumen.

B. Lösung

Die Kostenvorschriften der einschlägigen Sachgesetze werden den verfassungsrechtlichen Erfordernissen und soweit wie möglich der Systematik des Verwaltungskostengesetzes angeglichen. Der Entwurf bietet die Möglichkeit, sich künftigen Änderungen der Tatbestände und der Kostenentwicklung zügig anzupassen.

Die Anbindung der Ermächtigungen an das Kostendeckungsprinzip erfordert genaue Darlegung der etwaige Erhöhungen verursachenden Faktoren bei der Festlegung von Einzelgebühren in Rechtsverordnungen.

C. Alternativen

Erhöhung der Mindest- und Höchstsätze in den Ermächtigungsvorschriften.

Nachteile: Notwendige Kostendeckungen, die über den Rahmen hinausgehen, erfordern förmliches und langwieriges Gesetzgebungsverfahren. Versuchung, vorgegebene Höchstsätze auszuschöpfen.

D. Kosten

keine

Bundesrepublik Deutschland
Der Bundeskanzler
14 (34) — 941 00 — Se 11/77

Bonn, den 5. Dezember 1977

An den Herrn
Präsidenten des Deutschen Bundestages

Hiermit übersende ich den von der Bundesregierung beschlossenen Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Seeverkehrs mit Begründung.

Ich bitte, die Beschlußfassung des Deutschen Bundestages herbeizuführen.

Federführend ist der Bundesminister für Verkehr.

Der Bundesrat hat in seiner 452. Sitzung am 25. November 1977 gemäß Artikel 76 Abs. 2 des Grundgesetzes beschlossen, gegen den Gesetzentwurf keine Einwendungen zu erheben.

Schmidt

Entwurf eines Gesetzes zur Änderung kostenrechtlicher Vorschriften auf dem Gebiet des Seeverkehrs

Der Bundestag hat das folgende Gesetz beschlossen:

Artikel 1

Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt in der Fassung der Bekanntmachung vom 30. Juni 1977 (BGBl. I S. 1314) wird wie folgt geändert:

1. § 12 erhält folgende Fassung:

„§ 12

(1) Für Amtshandlungen nach den §§ 1 und 2 Abs. 2 sowie nach den auf Grund des § 9 Abs. 1, 2 und 3 und der §§ 9 a und 11 erlassenen Rechtsverordnungen werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben.

(2) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung die Gebühren für die einzelnen Amtshandlungen im Sinne des Absatzes 1 zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Soweit die Rechtsverordnung Funkgeräte und -anlagen betrifft, ist sie gemeinsam mit dem Bundesminister für das Post- und Fernmeldewesen zu erlassen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.“

2. § 13 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung die Höhe der Abgaben näher zu bestimmen. Soweit die Rechtsverordnung Abgaben für das Befahren des Nord-Ostsee-Kanals betrifft, sind vor ihrem Erlass die Küstenländer zu hören. Die Abgaben sind so zu bemessen, daß ihr Aufkommen höchstens die Ausgaben für den Kanal und die bundeseigenen Häfen einschließlich derjenigen für Betrieb und Unterhaltung deckt; die Wettbewerbslage des Kanals und der Nutzen, den der Abgabepflichtige von dem Befahren des Kanals oder der Inanspruchnahme der bundes-

eigenen Häfen hat, sind zu berücksichtigen. In der Rechtsverordnung können die zu erstattenden Auslagen, die Fälligkeit, die Verjährung, die Befreiung von der Zahlungspflicht sowie das Erhebungsverfahren geregelt werden.“

b) Absatz 3 wird gestrichen.

3. § 14 Abs. 1 erhält folgende Fassung:

„(1) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, nach Anhören der Küstenländer durch Rechtsverordnung die Höhe der Entgelte für die Leistungen der Kanalsteuer auf dem Nord-Ostsee-Kanal (Kanalsteuertarifordnung) festzusetzen. Die Entgelte sind so zu bemessen, daß das Einkommen der Kanalsteuer demjenigen vergleichbarer Berufsgruppen in der Seeschifffahrt entspricht.“

Artikel 2

Das Gesetz über das Seelotswesen in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9515-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch Artikel 283 des Gesetzes vom 2. März 1974 (BGBl. I S. 469), wird wie folgt geändert:

1. § 6 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„Lotstarifordnungen

a) die Angaben für die Bereitstellung der Lotseinrichtungen durch den Bund (Lotsabgaben),

b) die Entgelte für die Leistungen der Seelotsen (Lots gelder) sowie Art und Umfang der zu erstattenden Auslagen sowie

c) die Voraussetzungen für die Zahlungspflicht.“

b) In Absatz 2 Satz 2 werden die Worte „Gebühren für die Lotseinrichtungen des Bundes“ durch die Worte „Lotsabgaben“ ersetzt.

c) Absatz 3 erhält folgende Fassung:

„(3) In den Lotstarifordnungen ist festzulegen, daß derjenige zur Zahlung verpflichtet ist, der den abgaben- oder entgeltspflichtigen Tatbestand erfüllt. In ihnen sind ferner die Art der Abgaben und Entgelte, ihre Fälligkeit

und Verjährung, die Befreiung von der Zahlungspflicht sowie das Erhebungsverfahren zu regeln."

d) Absatz 4 wird gestrichen.

2. § 7 erhält folgende Fassung:

„§ 7

Die Lotsabgaben sind so zu bemessen, daß ihr Aufkommen höchstens die öffentlichen Ausgaben für Lotszwecke deckt; das öffentliche Interesse an der Förderung des Verkehrs ist zu berücksichtigen. Die Lotsgelder sind so zu bemessen, daß die Seelotsen bei normaler Inanspruchnahme ein Einkommen und eine Versorgung haben, die ihrer Vorbildung und der Verantwortung ihres Berufes entsprechen. Auslagen können nach Maßgabe des tatsächlichen Aufwandes festgesetzt werden."

3. In § 8 wird das Wort „Lotsgebühren" durch „Lotsabgaben" ersetzt.

4. § 58 wird wie folgt geändert:

a) Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 erhält folgende Fassung:

„5. die Kosten (Gebühren und Auslagen) für Amtshandlungen nach den §§ 13, 14, 16, 17 und 50 sowie nach den auf Grund des § 6 Abs. 1 Nr. 1 und des § 58 Abs. 1 Satz 1 Nr. 1 erlassenen Rechtsverordnungen."

b) Absatz 2 erhält folgende Fassung:

„(2) In der Rechtsverordnung nach Absatz 1 Satz 1 Nr. 5 sind die Gebühren für die einzelnen Amtshandlungen zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit der Amtshandlung verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden."

Artikel 3

Das Flaggenrechtsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9514-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 29 Abs. 2 des Gesetzes vom 11. September 1974 (BGBl. I S. 2317), wird wie folgt geändert:

§ 22 a Abs. 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und

Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden."

Artikel 4

Das Seemannsgesetz in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 9513-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, zuletzt geändert durch § 61 Abs. 2 des Gesetzes vom 12. April 1976 (BGBl. I S. 965), wird wie folgt geändert:

§ 143 a Abs. 2 Satz 2 erhält folgende Fassung:

„Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden."

Artikel 5

Das Bundeswasserstraßengesetz vom 2. April 1968 (BGBl. II S. 173), zuletzt geändert durch § 36 des Gesetzes vom 20. Dezember 1976 (BGBl. I S. 3574), wird wie folgt geändert:

§ 47 erhält folgende Fassung:

„§ 47

(1) Für Amtshandlungen nach den §§ 14, 18, 19, 22, 23, 28, 31, 32, 34 und 37 sowie nach den auf Grund der §§ 5, 27 und 46 erlassenen Rechtsverordnungen werden Kosten (Gebühren und Auslagen) erhoben.

(2) Der Bundesminister für Verkehr wird ermächtigt, im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen durch Rechtsverordnung die Gebühren für die einzelnen Amtshandlungen im Sinne des Absatzes 1 zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Gebührenschuldner angemessen berücksichtigt werden."

Artikel 6

Das Gesetz zu den Übereinkommen vom 15. Februar 1972 und 29. Dezember 1972 zur Verhütung der Meeresverschmutzung durch das Einbringen von Abfällen durch Schiffe und Luftfahrzeuge vom 11. Februar 1977 (BGBl. II S. 165) wird wie folgt geändert:

1. In Artikel 6 Abs. 4 werden die Worte „auf Grund dieses Gesetzes“ durch die Worte „auf Grund des Absatzes 1“ ersetzt.

2. Artikel 7 Abs. 2 Nr. 2 erhält folgende Fassung:

„2. im Einvernehmen mit dem Bundesminister der Finanzen die Gebühren für die einzelnen Amtshandlungen im Sinne des Artikel 6 Abs. 4 zu bestimmen und dabei feste Sätze oder Rahmensätze vorzusehen. Die Gebührensätze sind so zu bemessen, daß der mit den Amtshandlungen verbundene Personal- und Sachaufwand gedeckt wird; bei begünstigenden Amtshandlungen kann daneben die Bedeutung, der wirtschaftliche Wert oder der sonstige Nutzen für den Ge-

bührenschuldner angemessen berücksichtigt werden.“

Artikel 7

Dieses Gesetz gilt nach Maßgabe des § 13 Abs. 1 des Dritten Überleitungsgesetzes auch im Land Berlin. Rechtsverordnungen, die auf Grund dieses Gesetzes erlassen werden, gelten im Land Berlin nach § 14 des Dritten Überleitungsgesetzes.

Artikel 8

Dieses Gesetz tritt am Tage nach der Verkündung in Kraft.

Begründung

1. Allgemeines

- a) Das Gesetz über die Aufgaben des Bundes auf dem Gebiet der Seeschifffahrt (SeeAufgG), das Gesetz über das Seelotswesen (Seelotsgesetz), das Flaggenrechtsgesetz, das Seemannsgesetz und das Bundeswasserstraßengesetz enthalten Mindest- und Höchstbeträge, welche die für Amtshandlungen und für die Benutzung von Anlagen sowie die für die Leistungen der Seelotsen und Kanalsteuerer zu entrichtenden Abgaben und Entgelte begrenzen. Die einzelnen Gebührensätze sind in Kosten- und Gebührenordnungen enthalten, die auf Grund der vorgenannten Gesetze erlassen worden sind.

Die gesetzliche Festlegung von Mindest- und Höchstbeträgen wurde im Anschluß an den Beschluß des Bundesverfassungsgerichtes aus dem Jahre 1966 (BVerfGE 20, 257) als Voraussetzung für die Ermächtigung zum Erlaß von Gebührenverordnungen — Erfordernis der Bestimmbarkeit — angesehen. Die Gebührenvorschriften der o. g. Gesetze, die überwiegend solche konkreten Begrenzungen nicht enthielten, wurden daher durch die Überleitungs- und Anpassungsgesetze der Jahre 1969 und 1970 entsprechend novelliert.

- b) Die derzeitigen Mindest- und Höchstsätze wurden in den Jahren 1969 und 1970 in einer Höhe angesetzt, die auch Kostensteigerungen für einen überschaubaren Zeitraum auffangen konnten. In den zurückliegenden Jahren mußten die Gebühren jedoch wiederholt in beträchtlichem Umfang den gestiegenen Verwaltungskosten angepaßt werden, so daß der bisher vorhandene finanzielle Bewegungsrahmen fast vollständig ausgefüllt worden ist; in einzelnen Bereichen sind die Höchstsätze nicht mehr kostendeckend.

- c) Die Rechtsprechung des Bundesverfassungsgerichtes hat inzwischen deutlich gemacht, daß die Aufnahme von Höchst- und Mindestsätzen in eine Ermächtigung zum Erlaß von Gebührenvorschriften dann nicht erforderlich ist, wenn die Ermächtigung nach der Tatbestandsseite so bestimmt ist, daß in Verbindung mit den Grundsätzen der Verhältnismäßigkeit („Äquivalenzprinzip“) und der Kostendeckung das verfassungsrechtlich gebotene „Minimum an materieller Regelung“ vorgegeben ist (vgl. BVerfGE 33, 358, 366 sowie BVerfGE 34, 52, 61/62). Neuere Bundesgesetze folgen dieser Entwicklung: § 37 des Sprengstoffgesetzes vom 13. September 1976 (BGBl. I S. 2737), §§ 4 und 5 des Entwurfs eines Auslandskostengesetzes (BT-Drucksache 8/176). Die in dem vorliegenden Entwurf neu gefaßten Kostenermächtigungen entsprechen den genannten Anforderungen der verfassungsgerichtlichen Rechtsprechung. Damit können die bisher für

jede Gruppe von Amtshandlungen, Benutzungsentgelten oder Leistungen in den Ermächtigungsnormen auszuweisenden Mindest- und Höchstbeträge entfallen.

- d) Ausgehend von der herkömmlichen und durch die Rechtsprechung gefestigten Abgrenzung der Begriffe im öffentlichen Abgabenrecht, von der auch das Verwaltungskostengesetz vom 23. Juni 1970 (BGBl. I S. 821) ausgeht, erschien es erforderlich, das Seelotsgesetz dieser Begriffsabgrenzung anzupassen. Daher wird in den §§ 6, 7 und 8 des Seelotsgesetz (Artikel 2 Nr. 1, 2 und 3 des Entwurfs) der bisher verwandte Begriff der „Lotsgebühr“ durch den Begriff „Lotsabgabe“ ersetzt, weil ihre Erhebung, anders als bei einer echten Gebühr, die tatsächliche Inanspruchnahme der Lotseinrichtungen des Bundes nicht voraussetzt.

- e) Der Entwurf enthält im wesentlichen Neufassungen der Ermächtigungen zum Erlaß von Verordnungen für Gebühren, Abgaben und Entgelte. Sie ermöglichen die dringende Anpassung an gestiegene Kosten, indem sie die verfassungsrechtlich nötigen Voraussetzungen dafür bestimmen. Beispiel: § 12 SeeAufgG (Artikel 1 Nr. 1 des Entwurfs).

Dagegen haben die mit dem Entwurf beabsichtigten Änderungen keinen aktuellen Einfluß auf die Neufestsetzung von Kosten. Änderungen der Sätze für einzelne kostenpflichtige Tatbestände sind nur durch besondere Rechtsverordnungen möglich. Beim Erlaß solcher Verordnungen wird mehr als bisher im einzelnen zu belegen sein, weshalb bisherige Kostensätze den Verwaltungsaufwand nicht mehr decken.

Durch die Ausführung des Gesetzes entstehen keine Kosten.

2. Einzelbegründung

Zu Artikel 1 Nr. 1 (§ 12 SeeAufgG)

In § 12 Abs. 1 entfallen die bisherigen Hinweise auf den Kostenschuldner in Satz 1 und den Kostengläubiger (Satz 2), da hierfür das Verwaltungskostengesetz allgemein verbindliche Vorschriften trifft.

§ 12 Abs. 2 enthält die oben unter 1. c) genannten Bestimmbarkeitsvoraussetzungen für eine Gebührenermächtigung (Satz 3); die Mindest- und Höchstsätze (bisherige Nr. 1 bis 5) entfallen. Ebenso gestrichen werden können verschiedene allgemeine Vorschriften über Ermächtigungen zum Erlaß von Vorschriften über Auslagen, Fälligkeit, Verjährung, Kostenbefreiung und über das Erhebungsverfahren, da das Verwaltungskostengesetz auch hierfür allgemein verbindliche Regelungen enthält.

Zu Artikel 1 Nr. 2 (§ 13 SeeAufgG)

Diese Vorschrift regelt die Schiffsabgaben für das Befahren des Nord-Ostsee-Kanals und die Inanspruchnahme bundeseigener Häfen. Diese Abgaben sind Entgelte für die Benutzung von öffentlichen Einrichtungen. Für die gesetzlichen Ermächtigungen zu ihrer Festsetzung gelten zwar die gleichen Grundprinzipien wie bei Verwaltungskosten [siehe oben unter 1. c)]; deshalb konnte der bisherige § 13 Abs. 2 — Höchstsätze — gestrichen werden. Andererseits gilt für diesen Bereich nicht das Verwaltungskostengesetz, so daß Ermächtigungen zu Vorschriften über Auslagen, Fälligkeit, Verjährung, Befreiung von der Zahlungspflicht sowie über das Erhebungsverfahren aufgenommen werden mußten (Absatz 2 Satz 4 des Entwurfs).

Zu Artikel 1 Nr. 3 (§ 14 Abs. 1 SeeAufgG)

Mit der Änderung von Satz 3 wird dem Erfordernis der Bestimmbarkeit deutlicher als zuvor Rechnung getragen. Damit erübrigt sich die gesetzliche Festlegung einer Obergrenze; der bisherige Satz 2 konnte also entfallen.

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe a (§ 6 Abs. 1 Nr. 2 b Seelotsgesetz)

In dieser Vorschrift des Seelotsgesetzes werden die Zahlungen, die von der Schifffahrt als Entgelt dafür erhoben werden, daß der Bund Lotseinrichtungen zur Verfügung stellt (Lotsenschiffe, Hubschrauber, Landradarberatung) als „Gebühren“ bezeichnet. Diese Bezeichnung ist nach der durch das Verwaltungskostengesetz bestätigten herkömmlichen Begriffsabgrenzung — siehe oben unter 1. d) — nicht richtig und muß im Interesse der Gesetzesklarheit geändert werden.

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstaben b und c (§ 6 Abs. 2 und 3 Seelotsgesetz)

Diese Änderungen sind lediglich redaktionelle Folgerungen des Ersatzes von „Lotsgebühren“ durch „Lotsabgaben“. Die Änderungen des Absatzes 3 Satz 2 stellen im übrigen klar, daß das Verwaltungskostengesetz nicht anwendbar ist.

Zu Artikel 2 Nr. 1 Buchstabe d (§ 6 Abs. 4 Seelotsgesetz)

Die bisherige Vorschrift ist entbehrlich, da die Höchstsätze mit der Änderung der Ermächtigungsnorm (siehe die folgende Neufassung des § 7 Seelotsgesetz) entfallen.

Zu Artikel 2 Nr. 2 (§ 7 Seelotsgesetz)

Durch die definitiver als zuvor gefaßte Vorschrift ist dem Bestimmbarkeitserfordernis für die Festsetzung der Lotsabgaben (Satz 1) und Lotsgelder (Satz 2) entsprochen. Satz 3 enthält eine notwendige Ergänzung; die Unterscheidung zwischen Haupt- und Nebenleistungen der Seelotsen und der dafür festzusetzenden Entgelte wird dadurch nicht berührt.

Zu Artikel 2 Nr. 3 (§ 8 Seelotsgesetz)

Redaktionelle Folgeänderung.

Zu Artikel 2 Nr. 4 (§ 58 Seelotsgesetz)

Die Änderung dieser Gebührenvorschrift verfolgt den gleichen Zweck wie die des § 12 SeeAufgG (siehe Artikel 1 Nr. 1) und ist auch dem geänderten Wortlaut dieser Vorschrift angepaßt. Zum Grundsatz vergleiche auch die Ausführungen unter 1. c).

Zu Artikel 3, 4, 5 und 6

Die Änderungen dieser Gebührenvorschriften entsprechen in Zielsetzung und Wortlaut ebenfalls der Änderung von § 12 SeeAufgG (siehe Artikel 1 Nr. 1); auf die Ausführungen zu 1. c) wird verwiesen.

Zu Artikel 7

Die Vorschrift enthält die übliche Berlin-Klausel.

Zu Artikel 8

Die Vorschrift regelt das Inkrafttreten des Gesetzes.